



主 编 高保同 陈池波
副主编 张雷华 刘友荣 牛学俭

乡镇财政管理

武汉大学出版社



前 言

随着经济体制改革的深化和商品经济的长足发展，乡镇财政在指导和促进农村经济发展的过程中发挥着愈来愈重要的作用。然而，迄今为止，有关乡镇财政管理问题的理论书籍尚不多见。我们在近几年的教学和科研工作中，与广大乡镇财政干部进行了广泛的接触和交流，他们普遍反映出对有关理论书籍的渴求。有鉴于此，我们邀请了湖北省财政系统的部分同志共同编写了这本《乡镇财政管理》，旨在促进乡镇财政理论的开发，满足基层财政部门的干部和职工提高理论水平和管理经验的需要。

《乡镇财政管理》在充分吸收现有理论成果和实践经验的基础上，力求表现出自身的特色。全书系统地论述了乡镇财政管理体制的形成和改革，乡镇税收管理，支出管理，预、决算管理，监督管理，信息管理，人才管理，以及预测管理和决策管理等。读者对象主要是各级财政系统的干部、职工，以及财经院校农财、农税专业的本科生、专科生。

本书在编写过程中，参考和吸收了国内许多同志的研究资料和部分成果，武汉大学出版社为保证本书质量和尽早问世做了十分可贵的工作，在此一并致谢。

作 者

1990年6月

目 录

第一章 导论

- 第一节 乡镇财政的性质和特点…………… (1)
- 第二节 乡镇财政的职能与任务…………… (10)
- 第三节 乡镇财政管理的基本原则…………… (14)

第二章 乡镇财政管理体制

- 第一节 乡镇财政管理体制的沿革…………… (18)
- 第二节 乡镇财政管理体制的内容…………… (26)
- 第三节 乡镇财政管理体制的形式…………… (31)
- 第四节 乡镇财政管理体制的改革…………… (35)

第三章 乡镇税收管理

- 第一节 乡镇税收概述…………… (38)
- 第二节 乡镇流转额征税…………… (42)
- 第三节 乡镇收益额征税…………… (48)
- 第四节 乡镇财产和行为征税…………… (55)

第四章 乡镇财政支出管理

- 第一节 乡镇财政支出的概念和分类…………… (60)
- 第二节 乡镇财政安排支出的原则…………… (65)
- 第三节 乡镇财政支出管理的内容…………… (69)

第四节 乡镇财政支农周转金.....	(84)
--------------------	--------

第五章 乡镇财政预算管理

第一节 乡镇财政预算管理的特点和作用.....	(90)
第二节 乡镇财政预算编制.....	(93)
第三节 乡镇财政预算的执行.....	(109)

第六章 乡镇财政决算管理

第一节 编制乡镇财政决算的功能和要求.....	(114)
第二节 乡镇财政决算编制的程序和方法.....	(117)
第三节 乡镇财政决算的审查和分析.....	(120)

第七章 乡镇财政监督管理

第一节 乡镇财政监督管理的基本规定.....	(126)
第二节 乡镇财政监督管理的任务、内容和特点.....	(134)
第三节 乡镇财政监督管理的原则与方法.....	(146)

第八章 乡镇财政信息管理

第一节 财政系统是经济信息的汇集地.....	(153)
第二节 乡镇财政信息的概念及其分类.....	(157)
第三节 乡镇财政信息的处理内容 and 要求.....	(162)

第九章 乡镇财政预测管理

第一节 乡镇财政预测概述.....	(173)
第二节 乡镇财政预测的原则和程序.....	(178)

第三节	乡镇财政预测的基本方法·····	(182)
-----	------------------	---------

第十章 乡镇财政决策管理

第一节	乡镇财政决策概述·····	(198)
第二节	乡镇财政合理决策的要素·····	(202)
第三节	乡镇财政决策的数量分析法·····	(212)

第十一章 乡镇财政人才管理

第一节	乡镇财政人才素质·····	(220)
第二节	乡镇财政人才结构·····	(228)
第三节	乡镇财政人才管理·····	(237)

第十二章 乡镇财政调节

第一节	乡镇财政调节机制·····	(243)
第二节	经济杠杆的综合运用·····	(249)
第三节	乡镇财政信贷综合平衡·····	(256)

参考书目·····	(263)
-----------	---------

第一章 导 论

第一节 乡镇财政的性质和特点

以联产承包责任制为初衷的农村系列改革，打破了自合作社以来形成的高度集中的管理体制，改变了农民对集体经济的强制性依附，极大地调动了农民生产的积极性。农村商品生产得到迅速发展，乡镇建设蓬勃兴起，乡镇的商品流通空前活跃。随着农村“两户一联”的大量涌现，农民开始进入乡镇，参与流通，从而促使区域性的非农业聚集中心——农村中各类乡镇在恢复的基础上得到了充分发展，乡镇作为文化、科技中心的地位和作用日益显露出来。

为了适应我国经济体制改革的进程，加快农村改革的步伐，发展商品经济，中共中央、国务院于1983年10月发出了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，明确指出：“随着乡政府的建立，应当建立乡一级财政和相应的预决算制度，明确收入来源和开支范围。”为了贯彻这一精神，把建立乡镇财政的工作落实，同年在国家财政部（局）长会议上，明确提出，要求各省、自治区、直辖市先选择一二个县进行乡镇财政的试点工作，以便总结经验，研究制订具体措

施。1984年，全国各省、自治区、直辖市都先后专门就政社分开，建立乡镇一级财政等问题，召开了专门会议，研究讨论并具体规定了乡镇一级财政的职权范围与任务。接着财政部又在全国范围内，分片召开了农村财政政策问题讨论会，就有关农村财政政策问题进行了调查研究，并着重讨论了乡镇财政的建设和农业税制的改革。这就有力地推动了在全国范围内建立乡镇财政的工作。辽宁、四川、安徽等省建立乡镇财政的试点经验，又进一步推动了乡镇财政工作在全国全面展开。此后，多数地区在原公社财政的基础上，相继正式建立了乡镇财政。1985年4月，财政部颁发了《乡（镇）财政管理试行办法的通知》，详细地规定了乡镇财政工作的原则、隶属关系、职责范围、资金来源和组成、支出范围、管理体制和办法，以及组织机构等等，把组建乡镇财政工作纳入了更加完善的轨道。据统计，在全国62 000个乡镇中，已建立乡镇财政的近57000个，乡镇财政干部达18万余人。

一、乡镇财政建立的客观必然性

从总体上说，乡镇财政的建立，是农村商品经济的蓬勃兴起和乡镇政权完善的必然结果。具体包括如下内容：

1. 建立乡镇财政是适应农村经济发展的需要

农村实行各种联产承包责任制以来，农业的生产结构和经济结构发生了很大的变化，农村开始由传统农业向现代农业转化，由自给半自给的封闭型经济向社会化商品经济转化。实现这“两个转化”，客观上要求乡镇财政为其提供有效的服务。根据试点县的经验，实现农业现代化，每亩需投资200元，全国普遍实现农业现代化，就需要3万亿元的直接

财力投入。同时,剩余的劳动力需要开辟新的生财领域,按照本世纪末农业人口缩减为3亿的目标,每年需要安排2 000万劳动者离土经营,年投资达200—300亿元。显然,如此大量的投资是不能把希望完全寄托在国家投资和统包上。如果主要依靠乡镇自身的力量,实现开拓财源,产出财力,合理筹集和分配资金,通过乡镇财政卓有成效的经营管理,使每个乡镇每年聚集财力增长50万元,则总额就接近国家年度财政收入的四分之一,其集腋成裘、积铢累寸的效应十分显著。

2. 建立乡镇财政是合理使用乡镇财力的需要

长期以来,国家用于扶持农村经济发展的资金,直接由县以上财政部门商同主管部门安排,这对于统筹农村各部门各地区的协调发展起到了积极的作用。但不可忽视的是,农村基层单位对于资金的分配和使用缺乏严格的财政管理和监督,致使一些地方出现支农资金运转“一拨、二转、三不管”,“周转金,不周转”等反常现象。部门之间也存在相互掣肘的矛盾,乡镇无力调剂资金余缺,有限的资金未能形成最大合力。随着乡镇经济发展,乡镇财力日益增大,1984年全国农民人均纯收入309.8元,比1978年增加176元,5年期间有57.4%的农户由低收入水平上升到中等或上等水平,同年农村储蓄存款达421.8亿元,比上年增长31.4%。^①资金分流迫切需要乡镇财政进行引道、调节和管理,确保其正常运行和有效使用。这样,不仅可以缓解财力供给与需求矛盾,而且促使乡镇决策建立在综合财力平衡和制约的基础上。

^①梁尚敏等:《乡镇财政基础知识》,中国财政经济出版社,1986年11月

3. 建立乡镇财政是加强乡镇政权建设的需要

乡镇政府是按照国家宪法规定，适应农村政治和经济形势的发展建立起来的，担负着领导生产、管理经济、发展乡镇各项事业的职责。近年来，随着农村经济的迅速发展，国家来自农村的各项收入和拨给农村的各项支出不断增加。特别是县级财政收入的大部分来自农村，支出的一半以上也直接用于乡镇，农村社会财力和乡镇一级自筹资金的收入稳步上升。在这种情况下，乡镇政权为了行使自己的职权，完成所担负的任务，必须拥有相应的财权和财力，建立相应的财政机构去筹集资金、分配资金、管理资金、使用资金，充分发挥其集中财力的保障和调节作用。

4. 建立乡镇财政是加强乡镇经济核算的需要

乡镇经济核算作为科学分配的基础，以乡镇财务和农民收支正确核算为前提，它涉及面广，基础工作千差万别，核算形式各具特色，综合治理的难度较大。目前，相当部分乡镇财政帐表不全，帐实不符，制度不严，标准不一，有些农民收益核算更是“弹性数据”，可变性太大，使利益分配失去切实可行的依据。这就要求国家把乡镇财政、财务管理和监督抓起来，并引导农民善于进行经济核算，进而利用财税杠杆和法律手段，辅之以必要的行政干预，调节利益分配关系，完善农村经济调节体系。

二、乡镇财政的性质

乡镇财政是随着农村经济的发展和乡镇政府的建立而在农村乡镇一级建立的财政，它是国家财政的基层组织和乡镇政府的职能部门，属于地方的一级财政。

1. 乡镇财政属于分配范畴

乡镇财政在农村社会再生产的各个环节中处于分配地位，属于分配范畴。它是从价值上对农村国民收入进行分配和再分配。它以税收、利润等形式，对农民创造的国民收入集中其一部分，形成乡镇财政的收入，然后转化为财政支出，用于发展本乡镇经济建设和社会文教福利的各项职能服务。因而，乡镇财政就其实质而言，就是依托国家权力，为了实现乡镇政府所担负的各项职能，在对农村国民收入进行有计划的分配与再分配过程中，与农村集体经济组织和农民个人所发生的分配关系。

(1) 乡镇财政与乡镇办的集体企业的分配关系。乡镇办的企业，一部分是原人民公社的社办企业，一部分是由乡镇人民政府代表全乡人民直接投资兴建的。乡镇办集体企业的生产资料属于全乡镇人民所有，由乡镇人民政府代表全乡镇人民行使所有权，企业独立经营，自负盈亏。企业总产值，扣除补偿基金以外，其净产值一般分为四部分，即国家税收、公积金、公益金和劳动报酬。

国家税收是集体企业劳动者为社会创造的价值的一部分，体现着这部分收入的所有权由集体无偿地转移给国家，供国家（包括乡镇人民政府）统一安排使用，以满足国家实现其职能的需要。而这部分财政收入，通过支援农业生产资金、农、林、水、气象事业费等形式转化为财政支出，支持集体经济的发展。它体现着国家与集体经济之间的分配关系。

公积金、公益金是集体积累，归集体所有，除留一部分用于本企业扩大再生产外，乡镇人民政府作为乡镇办企业的生产资料所有者的代表，可以集中一部分用于全乡镇范围内

的扩大再生产和社会公益事业。对乡镇企业上缴的这部分公积金、公益金（有的地方称上缴利润）是否应纳入乡镇自筹的财政资金范围的问题，目前有不同意见。但不管怎样，这部分资金只能用于乡镇范围内的扩大再生产和乡镇公益事业，一般不应挪作它用。这种分配关系实质上是集体经济内部的分配关系。

劳动报酬是劳动者为自己创造的价值，是为满足劳动者及其家庭生活所必需的。如果个人所得超过税法规定的起征点，应依法交税。

（2）乡镇财政与农业集体经济、村办企业和其它合作经济之间的分配关系。我国农业集体经济实行联产承包责任制。承包户的收入除了交够国家的税金，上缴集体提留的公积金和公益金外，一部分属于补偿基金，用于简单再生产；一部分留作积累，用于扩大再生产；其余用于全家的消费需要。其中，税金反映了国家与农业集体劳动者之间取之于民，用之于民的关系。

对村办企业和其它合作经济创造的国民收入，乡镇财政只能依法征税，并按规定收取一定的管理费用。其余全部在集体经济和合作经济内部分配。这部分税金国家又通过支农资金等形式用于集体经济和合作经济。

（3）乡镇财政与个体经济的分配关系。个体经济的生产资料和生产经营收入属于个人所有，乡镇财政只能以国家政治权力行使者的身份，依法征税，它反映了国家与个体经济之间的分配关系。

上述种种关系与国家财政一样，体现了“取之于民，用之于民”的新型社会主义分配关系，也具有社会主义国家财

政的人民性、生产建设性、计划性这些基本特征。它是为乡级政权服务的，也就是为建设社会主义新农村、发展农村经济，提高农民物质文化生活水平，实现农业现代化服务的。

2. 乡镇财政是国家财政的一级财政

乡镇财政是国家财政体制中不可缺少的一个组成部分。那么，乡镇财政是不是国家财政的一级财政？过去，我国农村很多地方有过公社财政，即在公社一级设立一至几名财粮员，主要用来管理农村预算收支，实行统收统支的管理体制，基本上相当于县财政的一个报帐单位或派出机构。显然，这样的公社财政并不是真实意义上的国家的一级财政。而乡镇财政之所以能够作为国家的一级财政，是具有特定内涵的，这包括：①有一个健全的财政机构；②有明确的收入来源和支出范围；③能够自行安排预算和决算；④建立乡镇级金库，能够及时上缴、下拨资金；⑤实行“收支挂钩，包干或分成”的管理体制。上述内涵使得乡镇财政逐步地成为国家财政的真正的一级财政组织。

3. 乡镇财政不具有集体财务性质

在乡镇财政性质的研究中，有人主张乡镇财政应具有集体财务分配性质，理由是乡镇财政的自有资金是来自乡镇集体经济（指乡镇办企业）的收入，它体现了集体所有制的性质。我们认为，上述主张是把乡镇财政的收入来源或分配对象的经济性质同乡镇财政性质混同了。

从理论上说，财政分配对象的经济性质与所形成的财政资金的性质是两回事，特别是财政的性质是两码事，不能混淆。如果说因乡镇财政拥有来自集体所有制经济组织的税后利润，所以它具有集体财务分配性质，那么，随着民办独资

企业或其它个体经济的发展，乡镇财政收入中来自民办独资企业和其它个体经济的收入无疑会增加，这样，乡镇财政的性质岂不还得再加上一层“个体所有制性质”。显然，把乡镇财政看成具有集体财务的性质，在理论上是不能成立的，在实践中也是有害的。其一，这种主张不利于理顺乡镇财政与乡镇财务之间的关系，财政过多地干涉企业财务，致使企业财务不能真正独立；其二，容易造成企业吃财政的“大锅饭”，使财政对企业的约束过于软化。

乡镇财政的办事机构，是财税所（或财政所），它既是国家财政的基层组织，又是乡镇人民政府负责本乡镇财政工作的办事机构，受县（市）财政部门 and 乡镇人民政府双重领导，对乡镇人民代表大会负责。

乡镇财政所（或财税所）必须配备能坚持四项基本原则，懂得党的路线、方针、政策，作风正派，会当家理财，有一定的文化和专业知识的职工干部2—4人。除原乡镇财粮助理员属行政编制外，其余属事业编制。在人口多、集体企业多、财政任务重的乡镇，可以适当增加临时工作人员，其经费开支由乡镇自筹。财政所的人员编制由县（市）财政局统一管理，人员的招聘、调配、任免、培训和工资由县（市）财政局办理。财政所干部的任免和思想政治工作按同级乡镇干部的管理办法管理。

三、乡镇财政的特点

社会主义国家乡镇财政具有社会主义国家财政的一般性质，这无须赘言。然而，我们研究乡镇财政的目的在于揭示乡镇财政的特殊规律，这就必须认识乡镇财政的特殊

1. 所处地位的基层性

我国财政体系由四级财政构成，乡镇财政是最基层的组织。在国家财政体系链条中，乡镇财政只与上级财政发生关系，而不存在上下一级财政的关系，这是它有别于县财政、省财政、中央财政的不同之处。

2. 所置区域的农村性

乡镇财政的服务对象在广大农村，它有三个面向着千家万户；一是农业税的征收；二是国库券的推销；三是支农资金的发放。正因为如此，使得乡镇财政成为联系国家财政和农村亿万农民以及众多集体经济组织的桥梁。国家财政对农村的方针、政策、法令、制度，要通过乡镇财政去贯彻执行；国家财政来自农村的收入以及投往农村的各项资金，要通过乡镇财政去征纳和分配。它是代表国家财政去参与农村分配活动的，它的分配活动体现着国家财政的重大方针政策，对整个农村经济的发展具有十分重要的促进和调节作用。

3. 收支范围的宽广性

乡镇以上各级地方财政，其收支范围包括预算内收支、预算外收支两大项。而乡镇财政的收支范围除此之外，一般还包括自有资金收支。所谓自有资金，是乡镇财政按照国家政策所允许的范围，并经乡镇政府批准的向全乡农民统一筹集的资金（简称乡镇统筹费）和乡镇企业上交的利润。它不列入国家预算，不上交上级财政，由乡镇财政统一筹集、统一管理、统一安排，分别用于农村的工业投资、农田水利设施建设、支持文教事业发展、必要的公益事业开支等方面。这些开支完全是取之于乡、用之于乡的。

第二节 乡镇财政的职能与任务

一、乡镇财政的职能

社会主义国家财政具有分配、调节、监督三大职能。乡镇财政作为国家财政的组成部分，和国家财政具有基本相同的职能，只是范围大小不同而已。现具体论述如下：

1. 乡镇财政的分配职能

乡镇财政的分配职能是指乡镇财政对农村国民收入的分配，分为初次分配和再分配。

在初次分配中，农民创造的国民收入，一部分以税收（如农业税、集市交易税、屠宰税等）形式和乡镇统筹费形式上交乡镇财政，一部分以集体提留（如公积金、公益金、管理费）形式归集体所有，剩下的部分形成农民的纯收入用于个人消费和扩大生产。乡镇企业和职工创造的国民收入通过初次分配，一部分以工资、奖金的形式作为职工的劳动报酬，一部分以税收（如产品税、营业税、增殖税、所得税等）形式和利润形式上交乡镇财政，剩余部分构成企业的利润留成，用于企业发展生产和奖励、福利事业。

乡镇财政经过初次分配，形成预算内收入（各项税收）、预算外收入（税收附加）、自有资金收入（乡镇统筹费和企业利润上交）。在初次分配的基础上，乡镇财政要进行有计划的再分配，将国家财政投往农村的各种资金和乡镇自有资金结合起来，统一计划，统筹安排，用于农村的经济、文

教、行政等各个方面。

2. 乡镇财政的调节职能

乡镇财政的调节职能是指乡镇财政通过合理地安排财政收支和统筹管理全乡镇各种财力的分配，通过运用税收、拨款、补贴等财政杠杆和一系列财政制度，调节农村的一系列主要比例，促使农村各行各业得到全面的发展。比如，在农村国民收入的分配中，乡镇财政集中多少收入，留给集体和个人多少收入；集中起来的资金用在什么地方，拨给谁，拨多少，都涉及到不同所有者之间的物质利益，从而直接或间接地调节着国家、集体和农民之间的分配关系。又如，乡镇财政的财力分配，用多少于经济建设，用多少于社会文教福利事业；在经济建设支出中，用多少于工业投资，用多少于农业投资，不仅在很大程度上可以影响、制约、形成和改革农村的经济结构，而且关系到整个农村社会经济的协调发展。

3. 乡镇财政的监督职能

乡镇财政的监督职能是指乡镇财政在负责全乡镇各种财力分配的过程中，对乡镇级的所有财务和各种经济活动进行财政监督和管理。乡镇财政要对农村国民收入进行合理的分配，需要正确的监督来保证，而这种监督又是在分配过程中实现的，是在分配和调节职能发挥作用的过程中进行的，同时又通过监督保证乡镇财政对国民收入的分配能够符合经济规律的要求，保证乡镇财政分配、调节职能的正常运用。具体而言，乡镇财政监督的内容包括：监督财政收入是否正确、及时、足额地收交，是否有拖欠、挪用、挤占、截留等违反国家政策制度的情况，保护国家利益不受损害；监督财政支出是否能够按照政策、制度的要求，合理、节约、有效

地使用，以提高资金的使用效益；监督农村集体单位（包括乡镇企业）的财务管理和经济核算是否严密、科学、正确；监督农村提留是否超越了农民负担的可能，等等。通过乡镇财政的监督和管理，不仅有利于乡镇财政分配过程的顺利进行，而且使财政的监督和管理深入到农村经济内部，成为管理农村经济的一个必不可少的手段。

乡镇财政的上述三个职能是相互联系，彼此制约的，是相辅相成，不可偏废的。分配是乡镇财政的基本职能，而调节和监督职能寓于分配，辅于分配，它们密切配合，共同作用，使乡镇财政成为国家用来负责农村国民收入分配的一个重要工具。

二、乡镇财政的任务

乡镇财政不仅应该管好用好国家财政在农村的预算收支，而且应该把农村其它资金及各种财务管起来，促进农村经济的发展。具体讲，乡镇财政任务包括以下几项内容：

1. 努力完成国家财政在农村的预算收支

乡镇财政预算收支是整个国家预算收支的一个重要组成部分，特别是在县财政总收支中占有重要地位。乡镇财政收支完成如何，对国家预算的完成，对县级财政状况，均有着重要影响。因而，乡镇财政要努力完成其预算收支任务，并力争超收节支。乡镇财政要严格按照国家的有关法令制度，依法征税，该收的一定要及时、足额地收上来，坚决制止偷税漏税行为。需要减免照顾的，要依据税法的有关规定，报经上级同意或本级审批权限内进行办理，不得超越权限给予减免。另外，乡镇财政还担负着国库券在农村的推销任务。乡镇